Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori 20.3.2025

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI SAAMELAISKÄRÄJISTÄ ANNETUN LAIN JA RIKOSLAIN 40 LUVUN 11 §:N MUUTTAMISESTA (HE 100/2023 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi saamelaiskäräjistä annettua lakia ja rikoslakia. Keskeisenä tavoitteena on suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Esityksessä on kyse Suomen ratifioiman kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan vuoden 1966 yleissopimuksen ja vuodelta 1965 olevan kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen asettamien velvoitteiden toteuttamisesta. Tarkoituksena on toteuttaa YK:n ihmisoikeuskomitean 1.2.2019 julkaisemat ratkaisut saamelaiskäräjien vaaliluetteloon hyväksymistä koskevissa valitusasioissa. Ratkaisut liittyvät erityisesti saamelaiskäräjistä annetun lain 3 §:ään, mutta komitea kehottaa Suomea myös laajemmin toteuttamaan tarvittavat toimet toteuttaakseen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevasta yleissopimuksesta seuraavan velvollisuuden estää vastaavat oikeudenloukkaukset jatkossa. Samalla komitea painotti saamelaisten itsemääräämisoikeutta määrätä asemastaan ja yhteisönsä jäsenyydestä. Lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan ehdotettua sääntelyä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta (mm. riippumattomuus ja valituslupakynnystä koskeva sääntely).

Nähdäkseni perustuslain 21 §:n kannalta merkityksellistä on erityisesti ehdotettu muutoksenhakusääntely. Esitykseen sisältyy muutoksenhakua ja oikeusturvaa koskevaa sääntelyä lakiehdotuksen 23 §:n 5 momentissa (valituskielto vaalilautakunnan päätökseen vaaliluettelon vahvistamisesta), 25 b §:ssä (vaaliluettelossa olevan virheen korjaaminen), 26 §:ssä (oikaisuvaatimus vaaliluetteloa koskevasta päätöksestä), 27 §:n 5 momentissa (muutoksenhakukielto vaalilautakunnan päätökseen ehdokasluettelosta), 40 §:ssä (vaalien tulosta koskeva valitus), 5 luvussa (41 §, 41 a–m §, muutoksenhaku vaaliluetteloa koskevissa asioissa) sekä 42 § (muutoksenhaku).

Keskeisenä muutoksena olisi se, että vaaliluetteloon merkitsemistä koskevan asian muutoksenhaun uudistaminen. Vaalilautakunnan päätöksestä henkilön hakemukseen tulla merkityksi vaaliluetteloon samoin kuin lautakunnan päätökseen vaaliluettelosta poistamista koskevassa asiassa saisi vastaisuudessa hakea muutosta uudelta muutoksenhakulautakunnalta, joka olisi itsenäinen ja riippumaton. Mahdollisuus vaatia vaalilautakunnalta oikaisua säilyisi. Muutoksenhakulautakunnan päätöksistä voisi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jos tämä myöntää valitusluvan. Valitustie vaalilautakunnan vaaliluetteloasioita koskevissa päätöksissä olisi siten nykyisen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tehtävän yksiasteisen

valitusjärjestelmän sijaan kaksiasteinen siten, että ensimmäisenä vaiheena olisi muutoksenhakulautakunta ja toisena, eli ylimpänä muutoksenhakuasteena, korkein hallinto-oikeus, jossa valituksen tutkimisen edellytyksenä olisi kuitenkin valitusluvan myöntäminen. Ehdotuksessa mahdollisuus saada valituslupaa olisi rajatumpi kuin mitä säädetään yleisistä valituslupaperusteista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Muutoin saamelaiskäräjien hallituksen ja lautakunnan sekä saamelaiskäräjien asettaman muun toimielimen päätökseen saisi nykytilaa vastaavasti hakea muutosta valittamalla saamelaiskäräjille ja saamelaiskäräjien päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen (uusi 6 luvun 42 §).

Ehdotusten suhdetta perustuslakiin koskevassa esityksen jaksossa on käsitelty ehdotuksen suhdetta perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan. Jaksossa on erikseen käsitelty muutoksenhakua vaaliluetteloa koskevissa asioissa (s. 121–127), missä yhteydessä esille on nostettu myös perustuslain 3 §:n 3 momentti tuomiovallan käyttö kuulumisesta riippumattomille tuomioistuimille, joista ylimpinä tuomioistuimina ovat korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus, sekä perustuslain 98 § tuomioistuimista ja 103 § tuomarien virassapysymisoikeudesta. Lisäksi ehdotuksia on tarkasteltu suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artiklaan oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kohtaan tehokkaista oikeussuojakeinoista ja 14 artiklan 1 kappaleeseen oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä). Perustuslakijaksossa nostetaan esille erikseen myös muutoksenhaku vaalilautakunnan päätökseen ehdokaslistoista (s. 127–128).

Perustuslakijakson mukaan vaaliluetteloon ottamisen uudet kriteerit ja 3 §:ään liittyvä uusi muutoksenhakumenettely toteuttaisivat kansainvälisen oikeuden vaatimukset siitä, että alkuperäiskansalla tulee olla oikeus määrätä omasta identiteetistään tai jäsenyydestään tapojensa ja perinteidensä mukaisesti sekä oikeus määrätä toimielintensä rakenteet ja valita niiden jäsenet omia menettelyjään noudattaen. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Esityksessä ehdotetaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloa ja siihen liittyvää muutoksenhakujärjestelmää koskevan sääntelyn merkittävää uudistamista. Arvioitavana oleva muutoksenhakusääntely vastaa nähdäkseni pitkälti hallituksen esityksessä 274/2022 vp ehdotettua. Mietintövaliokuntana toiminut perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ehtinyt antaa asiasta mietintöä vaalikauden päättymisen vuoksi.

Esityksen perustuslakijaksossa on käsitelty laajasti ja asianmukaisesti muutoksenhakua vaaliluetteloa koskevissa asioissa. Esityksessä on otettu huomioon asiaan liittyvät perustuslain säännökset tulkintoineen. Lisäksi ehdotusten ihmisoikeuksienmukaisuuden arviointi on esityksessä hyvin kattavaa. Mainituista syistä en katso tarpeelliseksi toistaa kaikkia esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa merkityksellisiä seikkoja, vaan nostan esille täydentäviä näkökohtia sekä arviointia eräistä keskeisistä muutoksenhakua koskevista uusista ehdotuksista. Kohdistan arvioni oikaisuvaatimukseen vaalilautakunnan päätöksestä ja muutoksenhakuun oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä, muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuteen, valituskieltoon sekä valituslupaan. Esittämäni arviointi koskee ehdotusta laiksi saamelaiskäräjistä annetun lain muuttamisesta (*1. lakiehdotus).*

Arviointiperusta

Esityksen tavoitteena on suojella ja edistää saamelaisten itsemääräämisoikeuden toteutumista sekä parantaa saamelaisten kieltään ja kulttuuriaan koskevan itsehallinnon ja saamelaiskäräjien toimintaedellytyksiä. Esitys kohdistuu keskeisiltä osiltaan saamelaiskäräjistä annetun lain muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn. Esitys on siten merkityksellinen näiltä osin etenkin perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja saamelaisten asemaa alkuperäiskansana turvaavien perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin kannalta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Säännös ei rajoitu pelkästään vähemmistöjen kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan ulottuu laajemmin turvaamaan vähemmistöjen kulttuurimuotoja (HE 309/1993 vp, s. 65).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Säännöksellä on pyritty luomaan saamelaisille perustuslaissa turvattu hallinnollis-poliittinen asema, jonka avulla he voivat aiempaa enemmän vaikuttaa päätettäessä saamen kieltä ja kulttuuria sekä saamelaisten asemaa alkuperäiskansana koskevista asioista. Tarkoitus on ollut edistää saamelaisten mahdollisuuksia huoltaa, ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan sekä sosiaalisia ja taloudellisia olojaan (HE 248/1994 vp). Saamelaisten kulttuuri-itsehallinnosta säädetään tarkemmin vuonna 1996 voimaan tulleella lailla saamelaiskäräjistä, jota nyt arvioitavana olevalla esityksellä ehdotetaan muutettavaksi.

Asetan perustuslakivaliokunnan pyynnön mukaisesti arviointiperustaksi perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan. Otan käsillä olevan asiayhteyden vuoksi kuitenkin huomioon myös saamelaisten asemaa alkuperäiskansana turvaavat perustuslain 17 §:n 3 momentin ja 121 §:n 4 momentin niiltä osin kuin niillä voi olla merkitystä muutoksenhakusäännösten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Oikaisuvaatimus vaalilautakunnan päätöksestä ja muutoksenhaku oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä

Ehdotetun 26 §:n 1 momentin mukaan se, joka katsoo, että hänet on oikeudettomasti jätetty pois vaaliluettelosta, saa vaatia vaaliluetteloa koskevaan päätökseen oikaisua vaalilautakunnalta. Vaalilautakunnan päätökseen oikaisuvaatimusta koskevassa asiassa saisi 26 §:n 4 momentin mukaan hakea muutosta siten kuin 41 l §:ssä säädetään. Ehdotetun 41 l §:n mukaan muutoksenhakulautakunnalle osoitettu valitus on toimitettava vaalilautakunnalle 14 päivän

kuluessa vaalilautakunnan oikaisuvaatimuksen johdosta tehdyn päätöksen tiedoksisaannista. Lisäksi 41 §:n 1 momentin mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunta (muutoksenhakulautakunta) toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena saamelaiskäräjien saamelaiskäräjistä annetun lain 26 §:n mukaisissa vaaliluetteloon ottamista ja siitä poistamista koskevissa asioissa. Lakiehdotuksen 41 h §:n mukaan asian käsittelyyn muutoksenhakulautakunnassa sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Esityksen perustuslakijakson mukaan yksittäisen asianosaisen oikeusturva varmistettaisiin mahdollisuudella hakea muutosta riippumattomassa lainkäyttöelimessä. Mikäli nyt voimassa olevan lain nojalla vaaliluetteloon otetun henkilön osalta olisi epäselvyyttä siitä, täyttääkö hän uudistetun 3 §:n (oikeus tulla merkityksi vaaliluetteloon) kriteerit, vaalilautakunta pyytäisi asianosaiselta hallintolain mukaisesti lisäselvitystä. Jos vaalilautakunta pitäisi aiemmin annettua selvitystä tai uutta lisäselvitystä riittämättömänä, voisi henkilö tehdä asiassa oikaisuvaatimuksen ja viime kädessä hakea päätökseen muutosta.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan oikaisuvaatimusmenettelyn tarkoituksena on osaltaan toteuttaa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Valiokunnan mukaan oikaisuvaatimussääntelyä on siten syytä tarkastella myös siitä näkökulmasta, että se voi muodostaa asiallisesti – joskaan ei muodollisesti – osan hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuudesta. Valiokunta on katsonut myös, että oikaisuvaatimusmenettelyä voidaan tältä kannalta pitää tavallaan muutoksenhaun ensimmäisenä vaiheena, vaikka kysymys ei olekaan tuomioistuimessa tapahtuvasta lainkäytöstä, minkä vuoksi se ei voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. (Ks. PeVL 88/2022 vp, kappale 9, PeVL 55/2014 vp, s. 3.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan valituslautakunnat ovat muutoksenhakuelimiä, joista on perustuslain 98 §:n 3 momentin ilmentämän periaatteen mukaisesti säädettävä lailla ja joiden toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täyttyä (PeVL 25/2004 vp, s. 2, PeVL 55/2002 vp, s. 3, PeVL 15/2002 vp, s. 3).

Esityksen perustuslakijaksossa ei ole havaintojeni mukaan erikseen arvioitu ehdotetun oikaisuvaatimusmenettelyn perustuslainmukaisuutta. Ehdotettu oikeus hakea oikaisua vaalilautakunnalta toteuttaa osaltaan perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Lisäksi ehdotettu oikaisuvaatimussääntely muodostaisi asiallisesti osan muutoksenhakujärjestelmän kokonaisuutta. Se ei kuitenkaan riitä täyttämään perustuslain 21 §:n 1 momentin vaatimusta siitä, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Tältä osin on asianmukaista, että esityksessä ehdotetaan myös sääntelyä muutoksenhausta oikaisuvaatimukseen annetusta vaalilautakunnan päätöksestä. Ehdotettua uutta muutoksenhakulautakuntaa on pidettävä valituslautakuntana, josta on asianmukaista säätää nyt ehdotetusti lailla. Ehdotettu sääntely täyttää tältä osin nähdäkseni perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitetut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet myös siksi, että muutoksenhakulautakunta soveltaisi asiaa käsitellessään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.

On merkille pantavaa, että uusi itsenäinen ja riippumaton muutoksenhakulautakunta toimisi ensimmäisenä muutoksenhakuasteena vain vaaliluetteloa koskevissa asioissa. Tämä johtaisi siihen, että saamelaiskäräjistä annetussa laissa olisi kahdenlaista muutoksenhakusääntelyä, kun lakiehdotuksen 42 §:n mukaan saamelaiskäräjien hallituksen ja lautakunnan sekä saamelaiskäräjien asettaman muun toimielimen päätökseen saisi muissa kuin vaaliluetteloa koskevissa asioissa hakea muutosta valittamalla saamelaiskäräjille, jollei laissa toisin säädetä. Saamelaiskäräjien päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Vaikka tältäkin osin muutoksenhakua koskeva sääntely on sinänsä perustuslain 21 §:n mukaista, olisi nähdäkseni syytä pohtia saamelaiskäräjistä annetun lakiin sisältyvien muutoksenhakusäännösten kokonaisuuden toimivuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuus

Ehdotetun 14 §:n 2 momentin mukaan saamelaiskäräjien vaaliluetteloasioiden muutoksenhakulautakunnasta (muutoksenhakulautakunta) säädetään 5 luvussa. Lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentin mukaan saamelaiskäräjien yhteydessä toimiva muutoksenhakulautakunta on itsenäinen ja riippumaton toimielin. Valtioneuvosto asettaisi muutoksenhakulautakunnan kuudeksi vuodeksi kerrallaan saamelaiskäräjien ehdotuksesta (41 b §:n 3 momentti). Lisäksi 5 luvussa on säännöksiä muun muassa siitä, että muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajaan ja lakimiesjäseneen sovellettaisiin tuomarinviran yleisiä kelpoisuusvaatimuksia (41 b §), ja heillä olisi sama erottamattomuussuoja kuin tuomarilla (41 c §). Heiltä edellytettäisiin riippumattomuutta tuomiovallan käyttämisessä, ja he toimisivat tuomarin vastuulla (41 e §). Saamelaiskäräjien jäsen tai varajäsen, vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen tai saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö ei voisi kuulua muutoksenhakulautakuntaan (41 b §:n 4 momentti). Lisäksi ehdotetussa 13 §:n 5 momentissa todetaan, että saamelaiskäräjien hallituksen jäsenenä tai varajäsenenä ei voi olla vaalilautakunnan tai muutoksenhakulautakunnan jäsen tai varajäsen. Lakiehdotuksen 20 §:n 3 momentin mukaan saamelaiskäräjien hallituksen jäsen tai varajäsen tai muutoksenhakulautakunnan jäsen tai varajäsen ei voi olla vaalilautakunnan jäsenenä eikä varajäsenenä. Lisäksi ehdotetun 22 §:n 2 momentin mukaan ehdokkaana saamelaiskäräjien vaaleissa ei voi olla vaalilautakunnan tai muutoksenhakulautakunnan jäsen tai varajäsen.

Erillisen muutoksenhakuelimen perustaminen on esityksen mukaan tarpeen, koska saamelaiskäräjien vaaliluetteloon ottamista koskevat päätökset poikkeavat yleisten tuomioistuinten tavanomaisesta ratkaisutoiminnasta eikä yleisissä tuomioistuimissa myöskään ole käytettävissä tässä asiaryhmässä tarvittavaa erityistä asiantuntemusta. Erityispiirteenä on ennen kaikkea se, että päätöksenteon yhteydessä on turvattava saamen kansan sisäinen itsemääräämisoikeus. Perustuslakijakson mukaan jatkossa saamelaiskäräjien poliittisilla elimillä ei olisi minkäänlaista roolia vaaliluetteloa koskevissa asioissa. Intressipohjaisuuteen liittyvät haasteet muutoksenhakulautakunnan itsenäisyydelle ja riippumattomuudelle on esityksen mukaan otettu huomioon siten, että saamelaiskäräjien ja sen hallituksen sekä vaalilautakunnan jäsen tai varajäsen tai saamelaiskäräjien palveluksessa oleva henkilö ei voi kuulua muutoksenhakulautakuntaan.

Perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyy oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ilmaisulla ”muu riippumaton lainkäyttöelin” tarkoitetaan paitsi toimielimen riippumattomuutta

suhteessa toimeenpanovaltaan, myös sen puolueettomuutta suhteessa asian eri osapuoliin (HE 309/1993 vp, s. 74).

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa arviossaan saamelaiskäräjistä annetun lain muutosehdotuksesta pitänyt asian suuren merkityksen vuoksi perusteltuna, että vaaliluetteloon merkitsemistä koskevasta päätöksestä haetaan oikaisua saamelaiskäräjien kokoukselta saamelaiskäräjien hallituksen sijasta. Lisäksi se on pitänyt tärkeänä vahvistaa kansalaisten luottamusta vaalilautakunnan ja saamelaiskäräjien kokouksen päätöksenteon puolueettomuuteen ja läpinäkyvyyteen siten, että vaalilautakunnan jäsen ei ole saamelaiskäräjien kokouksessa käsittelemässä oikaisuvaatimusta vaalilautakunnan päätöksestä, jota hän on ollut vaalilautakunnassa tekemässä. Tämän vuoksi valiokunta ehdotti vaalilautakuntaa koskevaan sääntelyyn lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan vaalilautakuntaan ei voi kuulua saamelaiskäräjien jäseniä eikä varajäseniä. Lisäksi valiokunta ehdotti, että vaalilautakunnan työhön ei voi osallistua henkilö, joka on ehdolla saamelaiskäräjävaaleissa. (PeVM 12/2014 vp. s. 4.)

Perustuslakivaliokunta on ylipäätään katsonut, että valituslautakunnan kokoonpanolla on merkitystä riippumattomuusvaatimuksen kannalta. Valiokunta on katsonut, että riippumattomuusvaatimuksen kanssa ei ole sopusoinnussa intressipohjaisten jäsenten määrän muodostuminen lainkäyttöelimessä enemmistöksi (PeVL 25/2004 vp, s. 2, PeVL 55/2002 vp, s. 3, PeVL 15/2002 vp, s. 4). Valiokunta on pitänyt ongelmallisena lainkäyttöelimen tekemistä kokoonpanoltaan sellaiseksi, että se ei täytä riippumattomuusvaatimusta. Valiokunta on näistä syistä pitänyt tavallisen lainsäätämisjärjestyksen edellytyksenä, että intressipohjaiset jäsenet eivät lain mukaan voi muodostaa enemmistöä valituslautakuntien päätösvaltaisissa istunnoissa. (PeVL 9/2007 vp, s. 9–10, PeVL 34/2006 vp, s. 2, PeVL 22/2005 vp, s. 2, PeVL 25/2004 vp, s. 2, PeVL 55/2002 vp, s. 3.)

Ehdotettu sääntely merkitsisi uuden muutoksenhakulautakunnan perustamista. Esityksessä on mielestäni esitetty asianmukaiset perustelut tällaiselle verrattain poikkeukselliselle oikeusturvajärjestelylle. Merkitystä on sillä, että muutoksenhakulautakunnan rajattu tehtäväkenttä kohdistuisi erityisasiantuntemusta edellyttäviin kysymyksiin. Lisäksi on pidettävä tärkeänä, että ehdotuksessa on otettu huomioon perustuslain 17 §:n 3 momentissa ja 121 §:n 4 momentissa turvatun saamelaisten itsemääräämisoikeuden merkitys. Itsemääräämisoikeutta toteuttaisi se, että valtioneuvosto asettaisi muutoksenhakulautakunnan saamelaiskäräjien ehdotuksesta. Tältä osin esityksessä ei ole kuitenkaan avattu tarkoitettua saamelaiskäräjien ehdotusta muutoksenhakulautakunnan asettamiseksi. On mielestäni tärkeää korostaa, että saamelaiskäräjät ei voisi tehdä jäsenehdotusta, joka vaarantaisi lautakunnan riippumattomuuden. Vastaavasti valtioneuvosto ei voisi asettamispäätöstä tehdessään noudattaa saamelaiskäräjien ehdotusta, jos se vaarantaisi lautakunnan riippumattomuuden. Muutoin esityksessä on tarkasteltu kysymystä riippumattomuudesta asianmukaisesti.

Muutoksenhakulautakunnan riippumattomuuden turvaaminen on keskeistä perustuslain 21 §:n kannalta. Muutoksenhakulautakunnan itsenäisyys ja riippumattomuus turvaisivat osaltaan yksittäisen henkilön oikeusturvaa. Lähtökohtana on syytä panna merkille, että esityksellä vahvistettaisiin muutoksenhaun riippumattomuutta nykytilanteesta, jossa poliittinen elin, saamelaiskäräjien hallitus, käsittelee oikaisuvaatimukset. Muutoksenhakulautakunnan tehtäviä ja toimivaltaa koskevan ehdotetun sääntelyn ja perustelujen mukaan lautakunta ei olisi

alisteinen saamelaiskäräjien poliittiselle toiminnalle, ja se olisi myös itsenäinen ja riippumaton suhteessa saamelaiskäräjien kaikkiin muihin toimielimiin.

Muutoksenhakulautakunta on säännöksissä mielestäni pyritty muodostamaan kaikkiaan itsenäiseksi. Sen todettaisiin suoraan säädöstekstissä olevan saamelaiskäräjien yhteydessä toimiva itsenäinen ja riippumaton toimielin, jossa asian käsittelyyn sovellettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Muutoksenhakulautakunnan puheenjohtajalta ja jäseneltä edellytettäisiin riippumattomuutta tuomiovallan käyttämisessä. He toimisivat tuomarin vastuulla. Heihin sovellettaisiin tuomarinviran yleisiä kelpoisuusvaatimuksia ja heillä olisi sama erottamattomuussuoja kuin tuomarilla. Muutoksenhakulautakunnan jäsenet eivät voisi tulla saamelaiskäräjien jäsenten, vaalilautakunnan jäsenten tai henkilöstön piiristä. Katson ylipäätään, että intressiedustusta koskevat perustuslainmukaisuusnäkökohdat eivät tässä sääntely-yhteydessä muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi.

Ehdotettu sääntely turvaa arvioni mukaan riittävällä tavalla sen, että muutoksenhakulautakuntaa voidaan perustuslain 21 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä pitää tuomioistuimiin rinnastettavana riippumattomana lainkäyttöelimenä. Yhdyn myös esityksen perusteluihin siitä, että ehdotus täyttää tältä osin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Valituskielto

Lakiehdotuksen 23 §:n 5 momentin mukaan vaalilautakunnan päätökseen vaaliluettelon vahvistamisesta ei saa hakea muutosta valittamalla. Lain 25 b §:ssä säädettäisiin vaaliluettelossa olevan virheen korjaamisesta ja 26 §:ssä oikaisuvaatimus vaaliluetteloa koskevasta päätöksestä. Lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentin mukaan äänioikeutetulla olisi oikeus voi tehdä saamelaiskäräjien hallitukselle oikaisuvaatimus vaalien tuloksen vahvistamista koskevasta vaalilautakunnan päätöksestä ja 3 momentin mukaan oikeus valittaa oikaisuvaatimukseensa annetusta päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi 27 §:n 5 momentin mukaan vaalilautakunnan päätökseen ehdokasluettelosta ei saa hakea erikseen muutosta. Viimeksi mainittu säännös vastaisi voimassa olevan 27 a §:n 3 momentissa säädettyä kieltoa.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaki ei sinänsä edellytä kaikissa asioissa rajoituksetonta jatkovalitusoikeutta tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen päätökseen (ks. esim. PeVL 90/2022 vp, kappale 15, PeVL 23/2013 vp, PeVL 61/2002 vp, s. 8–9). Valiokunta on pitänyt mahdollisena säätää esimerkiksi vaalilain 27 §:n 3 momentin mukaisen valituskiellon siitä, että hallinto-oikeuden päätökseen äänioikeusrekisteriin ottamista koskevassa asiassa ei saa hakea muutosta valittamalla (PeVM 5/1998 vp). Esityksen perustuslakijaksossakin todetun mukaisesti myöskään esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus ei edellytä kaikista julkisen vallan päätöksistä valitusoikeutta tuomioistuimeen.

Ehdotettu uusi valituskielto koskisi vain vaalilautakunnan päätöstä vaaliluettelon vahvistamisesta. Kun äänioikeutetulla olisi oikeus tehdä oikaisuvaatimus ehdokaslistoja koskevan vaalilautakunnan päätöksestä ja valitus oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn vaalilautakunnan päätökseen, en katso, että valituskielto olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta.

Valituslupa

Lakiehdotuksen 41 m §:n mukaan muutoksenhakulautakunnan päätökseen vaaliluetteloa koskevassa asiassa saisi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi velvollisuus myöntää valituslupa, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi ja valituslupahakemuksessa on esitetty perusteltu väite muutoksenhakulautakunnan päätöksen perustumisesta syrjintään tai ilmeiseen lainvastaisuuteen. Muutoin muutoksenhaussa korkeimpaan hallinto-oikeuteen sovellettaisiin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Esityksen perustuslakijakson mukaan valituslupaperusteiden rajauksen tarkoituksena on kunnioittaa saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta korostamalla korkeimman hallinto-oikeuden roolia laintulkintaa ohjaavana ylimpänä tuomioistuimena. Esityksessä on katsottu, että alkuperäiskansa saamelaisten sisäisen itsemääräämisoikeuden turvaaminen voidaan pitää sellaisena hyväksyttävänä syynä, joka oikeuttaa ja edellyttää jossain määrin poikkeuksellisia ratkaisuja ottaen huomioon, että ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan millään tavoin loukkaa perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeuksia.

Yksityiskohtaisten perusteluissa on todettu, että ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään viittaavan lisäedellytyksen tarkoituksena on osaltaan turvata saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta. Perusteltu väite tarkoittaisi, että korkein hallinto-oikeus arvioi, onko valittajan tekemällä väitteellä oikeuksiensa loukkaamisesta sellainen sisältö, että valituslupa on myönnettävä. Esille nostetaan perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjintäkielto, joka on ehdoton kielto. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Jos valituslupahakemuksen perusteella voidaan objektiivisesti arvioiden olettaa syrjintäkieltoa rikotun tai päätöksen perustuvan mielivaltaan, on korkeimman hallinto-oikeuden myönnettävä valituslupa. Pelkkä väite tai epäily syrjintäkiellon rikkomisesta tai ilmeisestä lainvastaisuudesta ei riittäisi olettaman syntymiseen. Täyttä näyttöä syrjinnästä ei kuitenkaan edellytettäisi, vaan riittävää olisi, että korkeimmalle hallinto-oikeudelle syntyisi esille tulleiden seikkojen perusteella perustellusti olettama syrjintäkiellon vastaisesta tai ilmeisen lainvastaisesta menettelystä. Valituslupahakemuksessa ei olisi tarpeen esittää näyttöä siitä, miten vertailukelpoisessa asemassa oleva toinen hakija on tullut kohdelluksi. Valituslupaperuste täyttäisi osittain myös yleisiin valituslupaperusteisiin sisältyvää ilmeinen virhe –perusteen.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Perustuslakivaliokunta on jo ennen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säätämistä katsonut, ettei valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ole enää ollut perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja

oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulee kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua (PeVL 32/2012 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on todennut myös, etteivät asian laatu tai merkittävyys välttämättä edellytä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa kaikissa sellaisissakaan asiaryhmissä, joihin valitusvaiheessa useimmin liittyy vaativia oikeuskysymyksiä tai jotka ovat yleensä asianosaisen tai yhteiskunnan kannalta erityisen merkittäviä tai laaja-alaisia (ks. PeVL 55/2014 vp, s. 4, PeVL 29/2017 vp, s. 3). Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä valiokunta totesi, että arvioitaessa valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuutta on otettava huomioon, että valitusluvan asettamisessa valituksen edellytykseksi on kyse siitä, missä laajuudessa korkein hallinto-oikeus tutkii valituksen. Se ei merkitse niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. (PeVL 50/2018 vp, s. 6.)

Esityksessä on viitattu siihen, että valituslupaperusteita on lainsäädännössä katsottu olevan mahdollista rajata oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia suppeammiksi tietyin edellytyksin. Mainituista esimerkeistä (laki varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista (1503/2016), laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) ja ulkomaalaislaki (301/2004)) ei ole kuitenkaan johdettavissa erityisiä perusteita arvioida nyt käsillä olevia valituslupaperusteista (ks. esim. PeVL 4/2004 vp, s. 10)

Ehdotetussa sääntelyssä on ensinnäkin huomionarvoista se, että muutosta haettaisiin muutoksenhakulautakunnan päätökseen. Pidän jo edellä todetusti perusteltuna ehdotettua järjestelyä ensiasteen muutoksenhauksi. Lakiehdotus säilyttäisi jatkovalitusmahdollisuuden korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus muutoksenhakulautakunnan päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on mielestäni perusteltu perustuslain 21 §:n kannalta.

Toiseksi merkille pantavaa on ehdotettu valituslupasääntely. Valitusluvan edellyttäminen on nykyään pääsääntö haettaessa muutosta riippumattoman lainkäyttöelimen päätökseen. Kyse on siten sinänsä hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän ja korkeimman hallinto-oikeuden roolin yleisen kehittämisen mukaisesta sääntelyratkaisusta.

Kuitenkin valituslupaperusteita koskevat ehdotukset ovat poikkeuksellisia. Valituslupaperusteita koskeva säännösehdotus poikkeaa tavanomaisista valituslupaperustesäännöksistä siltä osin kuin tavanomaisen ennakkopäätösperusteen lisäksi edellytyksenä olisi, että valituslupahakemuksessa olisi esitetty perusteltu väite päätöksen perustumisesta ilmeiseen lainvastaisuuteen tai syrjintään. Valitusluvan myöntämisen perusteina eivät siten tulisi sovellettaviksi

oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:n mukaiset kaksi muuta perustetta, jotka ovat ilmeinen virhe ja muu painava syy. Säännösehdotuksessa rajoitettaisiin paitsi jatkovalitusoikeutta myös korkeimman hallinto-oikeuden harkintavaltaa valitusluvan myöntämisessä.

Valituslupaperusteiden määrittely oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 111 §:stä poikkeavasti on käsittäkseni sinänsä mahdollista, jos siihen on hyväksyttävät perusteet ja sääntely on oikeasuhtaista. Hyväksyttävän perusteen muodostaa tavoite turvata saamen kansan sisäistä itsemääräämisoikeutta, joka perustuu saamelaisille perustuslain 121 §:n 4 momentissa turvattuun itsehallintoon ja jolla on myös kiinteä kytkentä saamelaisille alkuperäiskansana perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattuun oikeuteen ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Ehdotettua sääntelyä ei arvioni mukaan myöskään voi pitää ongelmallisena suhteellisuuden näkökulmasta. Ehdotettu valituslupamenettely ei merkitsisi niin pitkälle menevää rajoitusta muutoksenhakuoikeuteen kuin varsinaiset valituskiellot. Nähdäkseni valitusperusteissa on myös otettu huomioon asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Tähän arvioon vaikuttaa myös se, että perustuslain 21 § tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklakaan eivät ylipäätään ehdottomasti edellytä oikeutta saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen päätös ylemmän tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Pidän ehdotettua 41 m §:n 2 momenttia valituslupaperusteista erikoislaatuisena suhteessa hallintolainkäytön yleiseen valituslupamenettelyyn. Säännöksen yksityiskohtaistenkin perustelujen valossa on mahdollista arvioida, että säännöksen soveltamiseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa voi liittyä hankalia piirteitä (mm. päällekkäisyys ilmeinen virhe -perusteen kanssa). Tästäkään huolimatta en kuitenkaan näe perustuslain 21 §:stä tai muutoinkaan valtiosääntöoikeudesta johtuvan suoranaista estettä ehdotetulle jatkovalitusjärjestelylle valituslupaperusteineen.

Seuranta

Toimeenpano ja seurantaa koskevassa esityksen jaksossa (10) on tuotu esiin, että oikeusministeriö tulee seuraamaan lain toimivuutta yhteistyössä saamelaiskäräjien kanssa. Lisäksi todetaan, että muutoksia saamelaiskäräjälakiin valmistellut toimikunta piti perusteltuna, että lain muutoksenhakua koskevia säännöksiä arvioidaan myöhemmässä vaiheessa kokonaisuutena. Tällaisessa yhteydessä olisi esityksen mukaan mahdollista arvioida myös muutoksenhakulautakuntaa koskevan ratkaisun toimivuutta ja mahdollisesti kehittää lautakunnan roolia siirtämällä sille muitakin saamelaiskäräjien toimintaan liittyviä valitusasioita, kuten valitusten käsittely vaalien tulosta koskevissa asioissa.

Mielestäni olisi syytä korostaa mainittua tarvetta seurata lain toimivuutta myös muutoksenhakusääntelyn osalta ja arvioida saamelaiskäräjistä annetun lain muutoksenhakusäännöksiä kokonaisuutena.

Helsingissä 20.3.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori